Naciones Unidas S/2015/730



Consejo de Seguridad

Distr. general
25 de septiembre de 2015
Español
Original: inglés

Informe del Secretario General sobre las Naciones Unidas y la prevención de conflictos: renovación del compromiso colectivo

I. Introducción

1. Es difícil escribir sobre la prevención de conflictos en el momento actual. Hace cinco años que se libra una guerra civil en Siria. El conflicto y la anarquía persisten en partes del Iraq, Libia, Nigeria, la República Centroafricana, Sudán del Sur, Ucrania, el Yemen y otros países. Los conflictos cada vez se presentan más complejos e irresolubles y acarrean pérdidas humanas y financieras más intolerables. En este contexto, y como señalé en mi reciente informe sobre el futuro de las operaciones de paz de las Naciones Unidas (A/70/357-S/2015/682), puede que haya quien ponga en entredicho la fuerza de nuestro compromiso colectivo con los valores y principios sobre los que se fundó esta Organización, sobre todo por lo que se refiere al compromiso de preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra.

2. La principal responsabilidad en materia de prevención de conflictos recae en los Estados Miembros; el Artículo 33 de la Carta de las Naciones Unidas no deja lugar a dudas al respecto. Sabemos por experiencia que las tareas de prevención de conflictos deben venir impulsadas a nivel nacional y contar con la implicación nacional para tener efectos duraderos. El consentimiento es y debe ser un principio básico de nuestra labor de prevención. No obstante, aunque incumbe a los Estados Miembros la responsabilidad principal en la prevención de conflictos, corresponde a las Naciones Unidas, dada su composición universal, su imparcialidad y la legitimidad que le confieren los principios de la Carta, una función importante y singular que, si acaso, viene cobrando más urgencia en el actual contexto de deterioro de la paz y la seguridad.

3. Hemos procurado fortalecer nuestros instrumentos de prevención de conflictos y mejorar su uso para garantizar su empleo al unísono, al margen de compartimentos burocráticos estancos y de forma rápida e innovadora. La Organización lleva varios años dedicando considerable energía a las mejoras técnicas, y no dejará de hacerlo, pero no basta con arreglos técnicos; necesitamos un grado mucho mayor de apoyo político a las actividades de prevención, así como de inversión en ellas. La paz duradera es exclusivamente producto de soluciones políticas. Ese fue uno de los argumentos centrales expresados por el Grupo





Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz en su informe (A/70/95-S/2015/446), y yo coincido con él enteramente. No puede darse un arreglo estrictamente "técnico" a lo que, en esencia, siempre es una empresa política.

4. En las Naciones Unidas vivimos una época de reflexión estratégica centrada en varios niveles; la reflexión resulta especialmente oportuna en 2015, cuando se cumple el septuagésimo aniversario de la fundación de la Organización. Para fines de 2015 esperamos con interés la adopción por los Estados Miembros de una importante decisión sobre la respuesta colectiva al cambio climático. Además, en el curso de la reciente cumbre de las Naciones Unidas para la aprobación de la agenda para el desarrollo después de 2015 los Estados Miembros aprobaron una ambiciosa agenda mundial sobre el tema. Hemos recibido comunicaciones de un grupo de alto nivel y de un grupo consultivo de expertos que han examinado, respectivamente, las operaciones de paz de las Naciones Unidas y nuestra estructura para la consolidación de la paz. Ambos subrayaron la importancia de la prevención de conflictos y destacaron que la prevención es un objetivo al que deben contribuir las Naciones Unidas en su conjunto. En mi respuesta al informe del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz (A/70/357-S/2015/682) presenté un plan de acción basado en tres pilares, uno de los cuales era la atención renovada a la prevención de conflictos y la mediación. En breve tendremos los resultados del informe mundial que encargué sobre los progresos realizados en la aplicación de la resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad sobre las mujeres, la paz y la seguridad. En fechas posteriores de 2015 también presentaré un plan de acción para prevenir el extremismo violento, y esperamos con anticipación para 2016 la primera celebración en la historia de una Cumbre Humanitaria Mundial.

5. Así pues, nos encontramos en un momento ideal para reflexionar sobre la manera en que se han promovido y fortalecido nuestros instrumentos de prevención en el sistema de las Naciones Unidas en su conjunto y la manera en que es posible seguir reforzándolos, en particular mediante la cooperación con organizaciones regionales y subregionales, para plantar cara a los nuevos desafíos actuales.

6. El presente informe se preparó de conformidad con la resolución 2171 (2014) del Consejo de Seguridad. En la sección II del informe se examina la evolución del conflicto contemporáneo y el panorama de la prevención en los últimos años. En la sección III se presenta una sinopsis de nuestra labor de fortalecimiento de los instrumentos e iniciativas de prevención de las Naciones Unidas haciendo hincapié en nuestra cooperación con organizaciones regionales y subregionales. En la sección IV se estudian las principales dificultades y oportunidades en el ámbito de la prevención de conflictos, mientras que la sección V cierra el informe con una serie de observaciones.

II. Evolución del panorama: el conflicto y la prevención contemporáneos

7. Desde 2008 casi se ha multiplicado por tres el número de guerras civiles libradas al pasar de 4 a 11, lo cual contrasta acusadamente con la larga tendencia a la baja observada desde principios de los años noventa. La población civil cada vez ha pasado más a ser objeto de ataques, y vemos que se cometen crímenes atroces alarmantes. La violencia sexual relacionada con los conflictos sigue empleándose como instrumento de guerra y táctica de terror dirigida a destruir el tejido social. A

fines de 2014 el número de desplazados se acercaba a los 60 millones de personas, que es la cifra más alta desde que empezó a llevarse un registro[1].

8. En muchos casos, las instituciones estatales, de por sí frágiles, son objeto de grandes y muy diversas presiones extra, como corrientes ilícitas de armas, choques ecológicos y abundantes corrientes de migrantes y refugiados. El auge de poderosos grupos armados no estatales que se mueven en varios frentes, como el político, el económico o el delictivo, complica aún más el panorama del conflicto, de por sí complejo. Estos grupos, que a menudo disponen de acceso a abundantes recursos militares y financieros, se nutren de conflictos que sobrepasan las fronteras nacionales y, a la vez, los alimentan. Por otra parte, esta dinámica eleva el riesgo de que broten conflictos e influye en la duración de estos, lo cual dificulta la prevención y la resolución al ser múltiples los agentes e intereses en liza. La urgencia es aún mayor con el surgimiento, al amparo de varios conflictos, de una forma de extremismo violento especialmente virulento que emplea tácticas cambiantes como la explotación de los medios sociales, las redes regionales, el control territorial, la brutalidad extrema y el uso sistemático de la violencia sexual relacionada con los conflictos. En muchas situaciones de conflicto sigue sin quedar claro con quién deben interactuar los mediadores o qué margen de mediación existe en vista de los objetivos maximalistas de las partes beligerantes. En combinación, todos estos factores contribuyen no solo al aumento del número de conflictos y su insolubilidad, sino también, en determinados contextos, al deterioro de la cohesión social y la legitimidad del propio Estado.

9. Este deterioro del panorama de la paz y la seguridad ha comportado un aumento del número, el tamaño y las responsabilidades de las operaciones de paz, tanto de las misiones políticas especiales como de las operaciones de mantenimiento de la paz, como documenta el Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz en su informe. Como observé en mi informe de seguimiento (A/70/357-S/2015/682), estas operaciones se debaten ante la magnitud y la intensidad del conflicto hoy en día. A la vez han proliferado las emergencias humanitarias, en el marco de lo cual se ha asignado a cuatro crisis (las del Iraq, la República Árabe Siria, Sudán del Sur y el Yemen) la clasificación de emergencias de nivel 3, la más alta posible según el baremo de las Naciones Unidas[2]. Ello ha puesto a prueba nuestra capacidad de respuesta y ha disparado incesantemente los costos financieros. La Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios y sus asociados lanzaron en 2015 un llamamiento humanitario mundial sin precedentes cuyos fondos se necesitaban, en su abrumadora mayoría, para atender las necesidades básicas de las poblaciones afectadas por conflictos. Los 19.440 millones de dólares solicitados para 2015 representan un aumento de casi el 600% frente a los 3.400 millones de dólares solicitados en 2004. Más aún, los grandes déficits de financiación han sido crónicos y han ido en aumento: en el Yemen, por ejemplo, las Naciones Unidas apenas han recibido el 13% de los 1.600 millones de dólares necesarios para la prestación de asistencia humanitaria.

10. También ha variado el panorama de la prevención. Los últimos decenios ha sido muy intensa la labor en el ámbito de la prevención de conflictos, y se ha

[1] En el informe anual de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados titulado “Mundo en guerra: Tendencias globales, desplazamiento forzado en 2014”, la cifra indicada era de 59,5 millones de desplazados forzados a finales de 2014.

[2] La emergencia de la República Centroafricana fue de nivel 3 hasta mayo de 2015.

fortalecido a escala regional y mundial el correspondiente marco normativo. Los Estados Miembros hicieron historia en septiembre de 2015 durante la cumbre de las Naciones Unidas para la aprobación de la agenda para el desarrollo después de 2015 aprobando una agenda de desarrollo sostenible ambiciosa y transformadora para los siguientes 15 años. La agenda abre nuevos caminos al reconocer la interdependencia entre desarrollo sostenible, paz, gobernanza, derechos humanos y estado de derecho. Parte del supuesto de que es más probable que las sociedades pacíficas, inclusivas y justas cumplan sus objetivos de desarrollo en la medida en que el desarrollo favorece la paz y promueve la inclusión. La prevención aparece incorporada en la totalidad de la agenda. El objetivo 16, relativo a las sociedades pacíficas, la justicia para todos y las instituciones inclusivas, es la expresión más explícita de estas relaciones.

11. Además de nuevos marcos, hemos observado un aumento del número y la diversidad de las instancias de prevención. Las organizaciones regionales, que toman parte activa en las tareas de mediación y diplomacia preventiva, están perfeccionando su propia capacidad de prevención. En algunos contextos las potencias regionales están cumpliendo un papel central de respuesta a las crisis, dirección de las negociaciones de paz y prestación de asistencia para el desarrollo de la capacidad y otros conocimientos especializados, a menudo sobre la base de su propia experiencia. Se va expandiendo la red de organizaciones no gubernamentales internacionales, nacionales y locales, especialmente de grupos de mujeres, provistas de profusos conocimientos y experiencia en materia de mediación y reconciliación.

12. Corresponde a las Naciones Unidas, dada su composición universal, su imparcialidad y la legitimidad que le confieren los principios de la Carta, una función no solo importante, sino también singular, de complemento de las actividades emprendidas por interesados nacionales y regionales. Nuestra presencia sobre el terreno nos permite practicar la diplomacia discreta en fases muy tempranas de maneras que otros agentes no tienen a su alcance. Gracias a nuestra imparcialidad y al amparo fundamental de mis buenos oficios tenemos acceso a diversos interesados cuya confianza podemos recabar, además de obtener su participación. Asimismo, otro rasgo distintivo de nuestra labor reside en la posibilidad de abordar los problemas de forma multidisciplinaria y exhaustiva y desde una óptica que combina las dimensiones política y humanitaria, el desarrollo y los derechos humanos.

13. Si el actual contexto mundial nos enseña algo es que el uso que se ha hecho de los mecanismos internacionales de gestión y solución de conflictos ha llevado a estos al borde del precipicio. Ahora encontramos verdaderas limitaciones para reunir más recursos (fondos, contingentes y capital político) con que hacer frente a las consecuencias del conflicto armado. Urge cambiar nuestro enfoque, ampliar nuestro instrumental y aliviar la presión de que actualmente son objeto nuestras respuestas de emergencia. Dar prioridad a la prevención de conflictos es, con diferencia, nuestra opción más pragmática y económica.

III. Las Naciones Unidas y la prevención de conflictos

14. La prevención de conflictos, función básica de las Naciones Unidas, consta de actividades dirigidas a impedir que estalle el conflicto violento, frenar su escalada cuando ha estallado y prevenir el posterior deterioro. Desde los primeros días de la

Organización los sucesivos Secretarios Generales han interpuesto sus buenos oficios para contribuir a la puesta en práctica de la prevención. Hoy en día las Naciones Unidas practican la prevención de conflictos de diversas maneras y se han ido dotando de una serie de capacidades, sobre todo los últimos 10 años, que abarcan la totalidad del sistema. Lo que se expone a continuación no es una lista exhaustiva de todos los instrumentos de prevención de conflictos que las Naciones Unidas tienen a su disposición; tampoco se parte del supuesto de que un conjunto de actividades avance linealmente hacia otro, pues es evidente que el camino que conduce a la paz no es lineal. En los párrafos que siguen figura más bien una sinopsis selectiva de algunas maneras en que a lo largo de los últimos años hemos utilizado y fortalecido los instrumentos de prevención de conflictos de las Naciones Unidas, incluso en asociación con organizaciones regionales y subregionales.

15. Mi iniciativa Los Derechos Humanos Primero merece mención especial. Su eje central es la prevención de las violaciones de derechos humanos a gran escala, que a menudo se corresponden con un mayor riesgo de conflicto. Sin embargo, se trata de algo más que otro instrumento integrante del repertorio de las Naciones Unidas en materia de prevención. Aspira ni más ni menos que al cambio de mentalidad en todo el sistema de las Naciones Unidas para que la prevención de las violaciones graves de los derechos humanos se reafirme como responsabilidad básica de todos en el conjunto del sistema. En el plano operacional, y de importancia capital desde la óptica de la prevención de conflictos, cabe deducir de ello que el sistema debe colaborar más estrechamente y mejor compartiendo análisis y estrategias y armonizando las actividades y prioridades en la Sede y sobre el terreno. La dificultad es mayor de lo que parece, pero estoy decidido a ocuparme de la plena realización de esta iniciativa, que me parece una manera destacada en que he fortalecido la capacidad del sistema de actuar globalmente en el ámbito de la prevención de conflictos.

Análisis y alerta temprana

16. Es fundamental determinar cuanto antes las posibles situaciones de conflicto. Nuestras intervenciones preventivas empiezan por la alerta temprana, es decir, por un buen análisis de la dinámica sobre el terreno que ayude a orientar la actuación y la intervención efectivas en fases tempranas. Nuestro análisis y nuestro entendimiento de la situación mejoran con la proximidad; en ese sentido, el "oído" de las Naciones Unidas nunca ha estado tan pegado al suelo. Las misiones residentes en oficinas regionales o en los países, las oficinas de derechos humanos. los coordinadores residentes de las Naciones Unidas, los equipos en los países y los asesores sobre paz y desarrollo, las oficinas de enlace, los enviados y asesores especiales y las visitas periódicas de funcionarios de la Secretaría son algunos de los mecanismos que emplean las Naciones Unidas para cumplir destacadas funciones de detección temprana de señales de crisis o posible inestabilidad.

17. En atención al valor y la necesidad de acercarse más al suelo, bajo la dirección del Departamento de Asuntos Políticos se establecieron tres oficinas regionales de las Naciones Unidas para África occidental, África central y Asia central a título de "plataformas de avanzada" para la diplomacia preventiva. Estas oficinas están en situación de contribuir a la detección y descodificación de tensiones acumuladas gracias a las estrechas relaciones de trabajo que han forjado con interlocutores nacionales y regionales. En 2014 la Oficina de las Naciones Unidas para África

Occidental (UNOWA) recibió de los Estados Miembros nuevos recursos para crear un mecanismo regional de análisis con fines de mejoras en la alerta temprana. También he recomendado que se destinen más recursos a la Oficina Regional de las Naciones Unidas para África Central (UNOCA) a fin de consolidar su capacidad en materia de buenos oficios, diplomacia preventiva y mediación, así como para prestar apoyo a las iniciativas regionales y subregionales existentes dirigidas a hacer frente a las amenazas para la seguridad que surgen en la subregión (véase S/2015/339, seccs. IV y V, párr. 94).

18. En vista de la importancia de la capacidad analítica para las misiones de países concretos, he creado dependencias conjuntas de análisis en algunas misiones políticas especiales partiendo del modelo del Centro Mixto de Análisis de la Misión en el ámbito del mantenimiento de la paz y reuniendo observaciones de distintos componentes de las misiones y distintos equipos de las Naciones Unidas en los países. Cuando se han establecido estas dependencias, como en el Afganistán y el Iraq, su valor añadido ha residido en su capacidad de proporcionar análisis y alerta temprana en cuestiones intersectoriales, a menudo de ámbito regional, y en su personal multidisciplinario, provisto de conocimientos especializados de los que no se dispone fácilmente en las operaciones de paz.

19. El seguimiento y la alerta temprana han dependido tradicionalmente del análisis cualitativo, pero cada vez hacemos más uso de datos de encuestas, incluso de los reunidos mediante investigaciones de la opinión pública. Ejemplo de ello es la evaluación contextual estratégica llevada a cabo en Sri Lanka en 2014, que, a partir de una encuesta de percepción, va dirigida a entender mejor los nuevos factores que disparan el conflicto. Gracias a la evaluación se creó una base de referencia nacional que ofrece a las entidades nacionales posibilidades de adopción y uso. Podría servir de barómetro de la reconciliación y, en el futuro, sentar las bases para supervisar las actividades de reconciliación.

20. En mi informe sobre el futuro de las operaciones de paz de las Naciones Unidas expuse las medidas que me propongo adoptar para fortalecer la capacidad analítica de la Organización. En particular, decidí establecer en mi oficina una pequeña entidad de análisis y planificación centralizados para agrupar la labor analítica efectuada por las entidades de las Naciones Unidas en la Sede y sobre el terreno a fin de que sirva de fundamento a mis decisiones estratégicas. También he pedido que se revisen las metodologías de análisis de conflictos vigentes en todo el sistema para poder realizar un análisis más integrado de situaciones concretas partiendo de las dimensiones política, de seguridad, social, económica, de género y regional de un conflicto.

21. El seguimiento y la alerta temprana son actividades continuas que tienen igual de importancia antes de un conflicto que en la fase de solución del conflicto o después de este. El Fondo para la Consolidación de la Paz ha prestado apoyo a varios proyectos en ese sentido. En Liberia, por ejemplo, el Fondo, en cooperación con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), está ayudando al Ministerio del Interior a contribuir al establecimiento en los distritos de comités de paz que actúen como sistema de alerta temprana y mecanismo de diálogo para percibir las tensiones en fases iniciales. En Guinea, donde las labores de diplomacia preventiva que han surtido efecto antes siguen aliviando en 2015 las tensiones que rodean al calendario electoral, los buenos oficios de mi Representante Especial para África Occidental se refuerzan con recursos del Fondo y el respaldo del

Departamento de Asuntos Políticos. Además, la UNOWA, el PNUD y la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres colaboran en un programa del Fondo dirigido a fomentar la capacidad de las redes de mujeres en todo el espectro político para aplicar un sistema de alerta temprana de conflictos. Este programa, que amplía un proyecto ejecutado con éxito en 2013, se ha reproducido en otros países de África occidental.

22. La Oficina sobre la Prevención del Genocidio y la Responsabilidad de Proteger ha elaborado un instrumento para la alerta temprana en el Marco de Análisis de los Crímenes Atroces, instrumento integrado de análisis y evaluación del riesgo que puede aplicarse a situaciones diversas en todas las regiones para determinar los países que mayor riesgo corren. También sirve de instrumento para elaborar medidas de prevención. El Consejo de Derechos Humanos, en su resolución 28/34, tomó nota de este nuevo marco y alentó a los Estados Miembros y a las organizaciones regionales y subregionales a que hicieran uso de marcos pertinentes a fin de orientar su labor de prevención. El Marco es un documento público, y aliento a los agentes internacionales, regionales y nacionales a que hagan uso de él.

23. Los agentes encargados de la reunión y el intercambio de información cambian con rapidez, y la información procede en una grandísima parte de Internet, los medios sociales y nuevas formas de tecnología de la información. Me propongo hacer mayor uso de la denominada diplomacia digital para seguir mejorando nuestra labor de alerta temprana, con inclusión de sistemas mejores para informar al Consejo de Seguridad y presentarle opciones en las fases iniciales de posibles crisis. Ejemplo de esta labor es el instrumento “Pulso diplomático”, elaborado por mi personal para facilitar el seguimiento de la información gubernamental oficial en línea de código abierto y hacer mejor uso de los datos difundidos, en particular mediante nuevas técnicas de visualización de datos.

Buenos oficios, diplomacia preventiva y mediación

24. Son diversas las actividades emprendidas en el ámbito general de los buenos oficios, la diplomacia preventiva y la mediación; en gran parte están dirigidas por el Departamento de Asuntos Políticos, que es mi brazo operativo al respecto. Estas expresiones, que encarnan lo que se pensó como ámbito de acción de las Naciones Unidas, tal vez tengan su mejor ejemplo en la labor de mis enviados, asesores y representantes especiales, así como en mi propia tarea de buenos oficios. A lo largo de los años estos emisarios han tomado parte en negociaciones de alto el fuego y acuerdos de paz, en la mediación en controversias fronterizas y electorales, en la facilitación de la restauración del orden constitucional y en la promoción de diálogos políticos inclusivos, muy a menudo en estrecha colaboración con organizaciones regionales y subregionales. Procuran que la prevención tenga lugar en un marco que ofrezca soluciones políticas para una paz duradera. También suelen operar entre bastidores practicando la diplomacia discreta para ayudar a diluir tensiones antes de salir a escena. Estas iniciativas discretas no aparecen normalmente en las noticias y, por razones patentes, no suelen documentarse formalmente, pero son un elemento capital de nuestro instrumental de prevención.

25. En combinación con la labor que realizan en el ámbito de la alerta temprana, las tres oficinas regionales dirigidas por el Departamento de Asuntos Políticos se

cuentan entre nuestros instrumentos operacionales más eficaces en materia de diplomacia preventiva. En vista de su mandato y de su poder de convocatoria, están en situación de ayudar a los Estados Miembros a hacer frente a problemas transfronterizos como la delincuencia organizada transnacional, la piratería o el consumo compartido de energía y agua, como han hecho, respectivamente, la UNOWA, la UNOCA y el Centro Regional de las Naciones Unidas para la Diplomacia Preventiva en Asia Central. Las oficinas regionales también pueden prestar apoyo adaptado a países concretos en relación con las operaciones de paz (tanto operaciones de mantenimiento de la paz como misiones políticas especiales) en el marco de iniciativas diplomáticas regionales. En la República Centroafricana mi Representante Especial para África Central presidió el Foro de Bangui sobre la Reconciliación Nacional y colaboró estrechamente con el Mediador Internacional para la crisis de la República Centroafricana nombrado por la Comunidad Económica de los Estados de África Central (CEEAC), así como con mi Representante Especial para la República Centroafricana y Jefe de la Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Centroafricana.

26. Las oficinas regionales pueden favorecer la cooperación entre misiones en sus respectivas zonas. La UNOWA, por ejemplo, organiza cada dos años reuniones de todos mis representantes especiales y enviados especiales en África occidental. Asimismo, la UNOCA acogió en mayo de 2015 una reunión de presencias de las Naciones Unidas en África central centrada en las principales dificultades para la paz y la seguridad observadas en la subregión. Una deliberación estuvo dedicada a las próximas elecciones. En reconocimiento de la función de facilitación creíble y discreta desempeñada por estas oficinas ante conflictos nuevos o incipientes, y como observo en mi informe sobre el futuro de las operaciones de paz de las Naciones Unidas, me sumo al llamamiento hecho por el Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz para establecer oficinas regionales adicionales, con carácter prioritario en África del Norte, Asia occidental y África meridional, y estoy estudiando opciones junto con asociados regionales y nacionales.

27. Gracias a la proximidad de las oficinas regionales pueden anudarse firmes lazos de confianza y familiaridad con los principales agentes. Por ejemplo, el Centro Regional de las Naciones Unidas para la Diplomacia Preventiva en Asia Central organiza reuniones periódicas de viceministros de relaciones exteriores y viceprimeros ministros de Asia central para impulsar respuestas conjuntas en el ámbito de la gestión de las aguas. Aprovechando estos lazos, las oficinas regionales pueden actuar en fases tempranas y de forma coordinada para impedir el recrudecimiento de las crisis. Al día siguiente de recibir noticias de disturbios en Burkina Faso, en octubre de 2014, mi Representante Especial para África Occidental se desplazó a Uagadugú junto con sus homólogos de la Unión Africana y la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO). A la vez, el Departamento de Asuntos Políticos envió un pequeño equipo multidisciplinario de apoyo que colaboró estrechamente con el equipo de las Naciones Unidas en el país en apoyo de sus buenos oficios. Esta respuesta rápida y coordinada, sumada a la participación a nivel superior de las tres organizaciones, supone un excelente caso de buenas prácticas en el ejercicio positivo de la capacidad de influir en la evolución de una situación tras un cambio de gobierno repentino y, en potencia, desestabilizador.

28. El despliegue de pequeños equipos multidisciplinarios con fines de prevención ha resultado eficaz en muchos casos como respuesta rápida y flexible de las Naciones Unidas en situaciones de crisis, en una transición en la misión o cuando un representante o una presencia de las Naciones Unidas en un país necesita apoyo mejorado. Ejemplo de ello es el despliegue en 2005 en Nepal de un pequeño equipo de personal de las Naciones Unidas que ayudó a las autoridades nacionales a adoptar medidas de protección de civiles y apoyo a los procesos políticos, lo cual amplió a su vez el margen que tenían a su disposición los agentes políticos nepalíes para impedir el ulterior deterioro y, en última instancia, resolver un conflicto armado prolongado. En mi informe sobre el futuro de las operaciones de paz de las Naciones Unidas me extendí en torno a este concepto, hecho suyo también por el Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz. Es importante que esos rápidos y pequeños despliegues multidisciplinarios que operan al amparo de mis buenos oficios pasen a formar parte integrante del instrumental de prevención de las Naciones Unidas y, cuando las circunstancias lo aconsejen, ofrezcan una respuesta operacional fácilmente disponible bajo la dirección de los coordinadores residentes o en estrecha consulta con ellos, según proceda, y las autoridades nacionales. Seguiré haciendo uso de estos equipos cuando sea oportuno.

29. Se ha encomendado a varios de mis enviados especiales y coordinadores especiales que se ocupen de estrategias regionales (para el Sahel, la región de los Grandes Lagos y el proceso de paz en el Oriente Medio) que incluyan importantes funciones de prevención. Por ejemplo, mi Enviado Especial para la Región de los Grandes Lagos colabora estrechamente con la Unión Africana, así como con la Comunidad de África Meridional para el Desarrollo (SADC) y la Conferencia Internacional sobre la Región de los Grandes Lagos de África, además de la Unión Europea y el Grupo de Contacto Internacional para la Región de los Grandes Lagos, en pro de la plena aplicación del Marco para la Paz, la Seguridad y la Cooperación en la República Democrática del Congo y la Región. Mi Enviado Especial para el Sahel ayuda al Grupo de los Cinco del Sahel (Burkina Faso, el Chad, Malí, Mauritania y el Níger) y a la comunidad internacional en general a abordar las causas últimas de la inseguridad en la región mediante la aplicación de la Estrategia Integrada de las Naciones Unidas para el Sahel.

30. Dentro de su labor orientada a impedir que el conflicto se extienda o vuelva a brotar, varias operaciones de paz de las Naciones Unidas provistas de mandatos relativos a países determinados, tanto de mantenimiento de la paz como misiones políticas especiales, practican igualmente la diplomacia preventiva. En el Iraq mi Representante Especial ha tomado parte activa en la promoción de mejoras en las relaciones entre el Iraq y sus vecinos inmediatos y otros países de la región y ha procurado mejorar las relaciones entre Bagdad y Erbil, en particular prestando apoyo a las negociaciones sobre las exportaciones de petróleo y la distribución de los ingresos, a raíz de lo cual el Gobierno Federal y el Gobierno Regional del Kurdistán concertaron el 2 de diciembre de 2014 un acuerdo preliminar histórico. En el Líbano mi Coordinadora Especial ha tomado parte en la labor del Grupo Internacional de Apoyo al Líbano que establecí en septiembre de 2014 en vista de la acusada presión nacional de que es objeto el país como consecuencia del conflicto de Siria. El Grupo Internacional de Apoyo, integrado por los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad junto con Alemania, Italia, el Banco Mundial, la Liga de los Estados Árabes, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, el PNUD y la Unión Europea, ha determinado

tres ámbitos prioritarios para la estabilidad en el Líbano: la asistencia a los refugiados y las comunidades de acogida, la ayuda para mitigar las repercusiones económicas y sociales de la crisis de Siria y el despliegue de las fuerzas armadas libanesas.

31. Las Naciones Unidas prestan a los Estados Miembros distintos tipos de asistencia electoral que van de asistencia técnica a actividades de mediación y buenos oficios. En la mayor parte de los casos las elecciones discurren de forma pacífica, pero en algunas situaciones existe el riesgo de que no se acepten los resultados, de que se exacerben tensiones anteriores, a menudo arraigadas, y de que brote la violencia. En estas circunstancias es importante que las actividades de asistencia electoral de las Naciones Unidas combinen la asistencia política con la técnica para prestar apoyo a procesos creíbles cuyos resultados se acepten. En esos casos este enfoque puede servir de instrumento para la prevención de conflictos. Las elecciones generales celebradas en Nigeria en 2015 y las celebradas en Kenya en 2013 representan dos ejemplos de intervención política y técnica de las Naciones Unidas bien recibida ante un aumento del riesgo de violencia relacionada con las elecciones.

Extremismo violento y crímenes atroces

32. El riesgo de extremismo violento y crímenes atroces, como el genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad, suele aumentar cuando se dan las mismas condiciones que elevan el riesgo de conflicto. En estas situaciones podemos emplear los mismos instrumentos elaborados para prevenir el conflicto, pero también he elaborado instrumentos específicos bajo la dirección del Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo, presidido por el Secretario General Adjunto de Asuntos Políticos, y de mis Asesores Especiales sobre la Prevención del Genocidio y sobre la Responsabilidad de Proteger, respectivamente.

33. El Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo ejemplifica el enfoque de las Naciones Unidas, multidimensional a la vez que coordinado, en materia de prevención del extremismo violento y el terrorismo y lucha contra estos fenómenos en consonancia con la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo (véase la resolución 60/288 de la Asamblea General). Las 37 entidades que conforman el Equipo Especial se han centrado en el fortalecimiento de la coordinación y la coherencia para potenciar al máximo la repercusión de su labor y en la asistencia para el desarrollo de la capacidad de los Estados Miembros a escala mundial, regional y nacional. Varias actividades del Equipo Especial parten de la óptica particular de la prevención. Ejemplo de ello es el proyecto conjunto del Equipo Especial y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), orientado a prevenir conflictos y contrarrestar el atractivo del terrorismo en Nigeria mediante la educación y el diálogo, que ha prestado especial atención al papel de las mujeres. El plan de acción para prevenir el extremismo violento que presentaré a la Asamblea General en su septuagésimo período de sesiones permitirá que avance nuestra labor colectiva de prevención en este ámbito centrándola en torno a un enfoque coherente para hacer frente a las causas del extremismo violento a escala local, nacional, regional y mundial.

34. He mencionado ya el Marco de Análisis de los Crímenes Atroces, elaborado por la Oficina sobre la Prevención del Genocidio y la Responsabilidad de Proteger. En un plano más general, la Oficina colabora con el sistema de las Naciones Unidas, los Estados Miembros, las organizaciones regionales y la sociedad civil en la determinación de los riesgos incipientes y la lucha contra ellos, la prestación de asistencia técnica para el establecimiento de instituciones nacionales y regionales centradas en la prevención y la ayuda para estimular el crecimiento de las redes internacionales y regionales de prevención de crímenes atroces. En su labor los asesores especiales hacen hincapié en la importancia de la rendición de cuentas como instrumento de prevención. La experiencia de varias sociedades que han salido de un conflicto demuestra que no abordar debidamente los crímenes del pasado, en particular los crímenes atroces, constituye un indicio importante de riesgo de que se repitan.

La agenda relativa a las mujeres, la paz y la seguridad

35. La prevención es uno de los pilares de la agenda relativa a las mujeres, la paz y la seguridad que figura en la resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad. Mediante el examen de alto nivel de la aplicación de esa resolución se revisará mi labor encaminada a seguir haciendo más inclusivas las actividades de las Naciones Unidas para el establecimiento de la paz, entre otras cosas dando mayor cabida a las mujeres en las tareas de prevención y mediación dirigidas por las Naciones Unidas. No se trata sin más de una cuestión de principios; la incorporación de la perspectiva de género en nuestra labor de prevención se sustenta en un planteamiento contundente: con toda sencillez, ello permite analizar más a fondo las causas últimas del conflicto en las sociedades y, de ese modo, emprender actividades de prevención y mediación más fundamentadas y mejor pensadas.

36. El Departamento de Asuntos Políticos ha elaborado instrumentos y capacita a funcionarios de asuntos políticos para que en todos mis informes al Consejo de Seguridad figuren análisis y recomendaciones relacionados con el género. Además, he desplegado asesores de protección de la mujer en las misiones sobre el terreno pertinentes para garantizar mejoras en el seguimiento, el análisis y la prevención de la violencia sexual relacionada con los conflictos, que cada vez se emplea más como instrumento y táctica de guerra. Las Naciones Unidas también están forjando alianzas entre redes internacionales de la sociedad civil y grupos comunitarios locales, que a menudo presentan un largo historial de mediación en las controversias locales. La promoción de procesos políticos inclusivos, como el apoyo a la participación política de las mujeres para que ocupen cargos electos y designados, es otro elemento central de la creación de instituciones nacionales sólidas de prevención que tengan en cuenta las cuestiones de género.

37. Se ha registrado una tendencia al alza en el nombramiento de mujeres para que ocupen en las Naciones Unidas cargos directivos en materia de prevención. Sin embargo, debemos redoblar nuestros esfuerzos. A mayo de 2015 solo se había designado a cuatro mujeres en misión de buenos oficios, en particular como enviadas, asesoras o coordinadoras especiales mías, y solo eran mujeres seis del total de 31 coordinadores residentes en países donde se libraban conflictos. Mi próximo informe sobre la aplicación de la resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad ofrece información detallada sobre los esfuerzos colectivos por promover los asuntos relacionados con las mujeres, la paz y la seguridad.

Actuación en el marco del sistema de prevención de las Naciones Unidas

38. En su informe de 2015 (A/69/968-S/2015/490) el Grupo Consultivo de Expertos sobre el Examen de la Estructura para la Consolidación de la Paz sostiene que debe hacerse especial hincapié en la prevención de los conflictos al examinar la paz y la seguridad y que la consolidación de la paz debe entenderse sobre todo como proceso inherentemente político. El Grupo Consultivo sostiene asimismo que no es útil dividir las energías y los recursos, que son limitados, entre compartimentos estancos intergubernamentales y burocráticos, habiendo muchas actividades de las Naciones Unidas en el ámbito de los tres componentes básicos de desarrollo, seguridad y derechos humanos que pueden contribuir a la prevención y al mantenimiento de la paz. Precisamente para tender puentes entre estos compartimentos estancos y prestar atención sostenida a los contextos preocupantes se crearon la Comisión de Consolidación de la Paz, su Oficina de Apoyo y el Fondo para la Consolidación de la Paz. Sin prejuicio del resultado de la segunda fase del examen por los Estados Miembros de la estructura de consolidación de la paz, proseguirán las actividades del sistema de las Naciones Unidas encaminadas a tender puentes entre esos compartimientos incomunicados y colaborar de forma más coherente en pro de la prevención y la paz.

39. Puede que estas asociaciones revistan la mayor importancia en los países en que las Naciones Unidas carecen de enviado o de misión, como ocurre en la mayoría de los contextos. En estos entornos donde no hay misiones, los coordinadores residentes y los equipos en los países a menudo se ven empujados a ponerse al frente de la respuesta ante una crisis ayudando a los agentes nacionales, a instancias de estos, a hacer frente a los problemas que surjan. El Programa Conjunto sobre el Fomento de las Capacidades Nacionales para la Prevención de Conflictos del PNUD y el Departamento de Asuntos Políticos refuerza la capacidad local, así como los recursos de las oficinas de los coordinadores residentes de las Naciones Unidas y de las oficinas en los países, con conocimientos especializados para examinar con eficacia la relación entre la paz y el desarrollo, prestar apoyo al establecimiento de una infraestructura nacional en pro de la paz, garantizar que en la programación se tienen en cuenta los conflictos y colaborar con las contrapartes nacionales en la determinación de los puntos de partida de las iniciativas de prevención y consolidación de la paz. Mediante el despliegue de asesores sobre paz y desarrollo y el aprovechamiento de los conocimientos especializados de las Naciones Unidas y los recursos disponibles en la Sede y a escala regional, los coordinadores residentes y los equipos en los países han logrado ayudar a los interesados nacionales a fortalecer, elaborar y aplicar capacidades y mecanismos de mediación, diálogo y solución no violenta de conflictos en países tan diversos como Kirguistán, Malawi y Nigeria. Tanto el Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz como el Grupo Consultivo de Expertos encomiaron el Programa Conjunto como ejemplo de colaboración interinstitucional eficaz en materia de prevención de conflictos, y aliento a que prosigan las actividades de fortalecimiento de la asociación.

40. El PNUD y diversos organismos de las Naciones Unidas sobre el terreno llevan a cabo diversas actividades de prevención “estructurales” o “en la fuente” encaminadas a hacer frente a las causas últimas del conflicto antes de que desemboque en violencia. Se observan ejemplos de esa labor en los programas del PNUD de fortalecimiento parlamentario, orientados a un aumento de la inclusión y

la participación políticas de las mujeres, los jóvenes y los grupos minoritarios, así como a la vinculación entre los parlamentarios y la sociedad civil. El apoyo a las instituciones esenciales abre las vías necesarias para prevenir las tensiones que surgen inevitablemente en todas las sociedades y que pueden desembocar en violencia o permitir que esta vuelva a surgir.

41. En 2014 se estableció el Equipo de Tareas sobre Prevención de Conflictos como mecanismo interinstitucional que serviría de foro para dar a conocer asuntos relativos a la prevención de conflictos, comunicar información y determinar las prioridades del sistema de las Naciones Unidas; también sirve de foro para vincular los organismos humanitarios con los de desarrollo. En el desempeño de sus funciones el Equipo de Tareas procura aprovechar la presencia sobre el terreno de los organismos participantes; los conocimientos técnicos sobre prevención de conflictos y consolidación de la paz disponibles sobre el terreno y en la Sede y por conducto de la comunidad de intercambio de prácticas en materia de prevención de conflictos; y los recursos financieros de algunos organismos para llevar a cabo actividades como análisis de los conflictos, fomento de la sensibilidad en materia de conflictos y elaboración de instrumentos y orientación que beneficien a los equipos en los países.

42. Con vistas al futuro, como observé en mi informe sobre el futuro de las operaciones de paz de las Naciones Unidas, me propongo, en calidad de Presidente de la Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación, conseguir que todo el sistema de las Naciones Unidas participe en la determinación de la manera de fortalecer colectivamente nuestra labor de prevención de conflictos y consolidación de la paz.

Afianzamiento de nuestras alianzas con organizaciones regionales y subregionales

43. Los padres de la Carta de las Naciones Unidas fueron visionarios al prever un mundo en el que las Naciones Unidas y las organizaciones regionales trabajarían juntas para prevenir, gestionar y resolver las crisis. Sin embargo, cuesta imaginar que pudieran haber previsto la multiplicidad de agentes y la interdependencia de las amenazas a las que nos enfrentamos hoy, como tampoco podrían haber previsto la magnitud de la cooperación entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales y subregionales que brota de nuestra búsqueda colectiva de soluciones. El Capítulo VIII de la Carta es hoy igual de pertinente que antes. El programa de acción que expuse en mi reciente informe sobre el futuro de las operaciones de paz de las Naciones Unidas se centra en las alianzas en los ámbitos mundial y regional como uno de sus tres pilares fundamentales.

44. Muchas organizaciones regionales y subregionales presentan un largo historial de participación en prevención de conflictos y mediación en estos y de mantenimiento y consolidación de la paz. Otras cada vez toman parte más activa en estos ámbitos. En consecuencia, nuestras alianzas varían de una región a otra y pueden constar de diversas actividades conjuntas como deliberaciones entre servicios, intercambio de análisis de riesgos, acuerdos de cooperación, actividades de desarrollo de la capacidad o despliegue de enviados conjuntos. Todo ello se basa en el respeto de las diferencias regionales y en la voluntad de orientar nuestra cooperación para encontrar la mejor manera de hacer frente a una situación en particular.

45. Nuestras alianzas ya han surtido efecto en el ámbito de la prevención, que ha registrado casos de cooperación satisfactoria en varios contextos. La Unión Europea y las Naciones Unidas han realizado análisis conjuntos de conflictos para estudiar la posibilidad de adoptar medidas preventivas conjuntas; en varias ocasiones se amplió el efecto gracias a mensajes conjuntos emitidos por enviados de alto nivel. La UNOWA y la UNOCA han colaborado estrechamente con la CEDEAO, la CEEAC, la Comisión del Golfo de Guinea y el G7+ de Estados Frágiles Amigos del Golfo de Guinea en la movilización de apoyo para la estrategia marítima del Golfo de Guinea a fin de hacer frente a la creciente amenaza de la piratería y el robo a mano armada, así como con la CEDEAO en la elaboración de la Estrategia Marítima Integrada de la CEDEAO, aprobada en marzo de 2014. Aunque persisten las dificultades, cabe mencionar hitos importantes como la inauguración en Yaundé del Centro de Coordinación Interregional para la Seguridad Marítima en el Golfo de Guinea, en septiembre de 2014, y la del Centro de Operaciones Marítimas de África Occidental, en marzo de 2015. En África meridional el Centro de las Naciones Unidas contra el Terrorismo coopera con la Unión Africana y la SADC ayudando a los Estados de la región a adoptar una estrategia regional preventiva de lucha contra el terrorismo. La UNOWA y la UNOCA han colaborado estrechamente con la CEDEAO, la CEEAC y la Unión Africana con el objeto de hacer frente a la amenaza de Boko Haram en los países de la Cuenca del Lago Chad, por ejemplo enviando misiones conjuntas a los países afectados por este movimiento. Asimismo, la UNOWA y la UNOCA colaboran estrechamente con la CEDEAO, la CEEAC y la Comisión de la Cuenca del Lago Chad en la celebración de una cumbre de jefes de Estado para afrontar de forma integral las causas últimas de la insurgencia de Boko Haram en la región.

46. Es importante observar que la interposición de buenos oficios corresponde a menudo a las Naciones Unidas y a uno o más asociados regionales y subregionales, dependiendo de las circunstancias. Mi Representante Especial para África Occidental colabora estrechamente, por ejemplo, con la CEDEAO, la Organización Internacional de la Francofonía y la Unión Europea en Guinea, con representantes de alto nivel de la CEDEAO y la Unión Africana en Burkina Faso y con el Comisionado para la Paz y la Seguridad de la Unión Africana en el Togo.

47. También me he afanado por institucionalizar en mayor medida estas alianzas. Prueba de ello es nuestra red de oficinas de enlace para destacados asociados regionales como la Unión Africana (en Addis Abeba), la SADC (en Gaborone), la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (en Yakarta) y la Unión Europea (en Bruselas). Incumbe a todos velar por el buen funcionamiento de estas alianzas. Me mantengo en contacto frecuente con jefes de las organizaciones regionales mediante conversaciones telefónicas regulares y en el marco de mis viajes a las regiones. También convoco a los jefes de organizaciones regionales y subregionales para que tomen parte en retiros de alto nivel, el último de los cuales tuvo lugar en Nueva York en mayo de 2015. Estas ocasiones han fomentado la interconexión no solo en el ámbito de las Naciones Unidas, sino también entre constelaciones de las propias organizaciones regionales.

Profesionalización de nuestra práctica

48. Hace mucho tiempo que procuramos profesionalizar nuestra labor de prevención en la Sede y sobre el terreno. Un elemento central de esa labor fue el establecimiento de la Dependencia de Apoyo a la Mediación en la División de

Políticas y Mediación del Departamento de Asuntos Políticos. Actualmente se considera que la Dependencia es un recurso fundamental de apoyo a la labor de buenos oficios, mediación y facilitación del sistema de las Naciones Unidas y sus asociados. Su función consiste en que se disponga de expertos adecuados en el lugar y el momento adecuados mediante despliegues de personal o la prestación a distancia de apoyo analítico. Para ello moviliza a su personal, que forma parte del Equipo de Reserva de Expertos en Mediación, o elige a expertos apropiados de la lista de mediadores que mantiene. El Equipo de Reserva, instrumento insignia del Departamento, es un grupo de expertos con experiencia considerable en contextos de mediación operacional que se despliegan para prestar apoyo directo en actividades de prevención y conversaciones de paz o impartir cursos de formación y desarrollo de la capacidad. La rapidez con que se despliegan los expertos de la Dependencia y su accesibilidad la han convertido en poco tiempo en todo el sistema en un valor reconocido en el ámbito de la prevención y la mediación en general y han mejorado apreciablemente la preparación operacional de las Naciones Unidas en materia de prevención y los correspondientes conocimientos especializados.

49. Al margen de esta labor operacional, y pese a ser algo menos conocido, cabe mencionar el considerable volumen de aprendizaje institucional y productos del conocimiento generado por las Naciones Unidas en relación con cuestiones temáticas que surgen regularmente en el curso de las labores de prevención y mediación. Además de sus recursos humanos, la Dependencia de Apoyo a la Mediación mantiene “Peacemaker” y “Constitutionmaker”, servicios en línea de recursos para actividades de mediación, elaboración constitucional y diplomacia preventiva que sirven como depósitos de enseñanzas extraídas, productos de orientación y otros recursos útiles. Dos ejemplos recientes de orientación preparada por la Dependencia se refieren a la asistencia en materia constitucional y a los recursos naturales y el conflicto. El Departamento de Asuntos Políticos también ha reforzado su sistema de evaluación para velar por que evalúe su desempeño y extraiga enseñanzas de sus intervenciones. Los productos de aprendizaje más recientes se han centrado en la labor de las Naciones Unidas en las crisis políticas de Maldivas, en 2012, y Nigeria, en 2015.

50. El desarrollo de la capacidad del personal de las Naciones Unidas y las organizaciones regionales y subregionales también tiene carácter prioritario. El Departamento de Asuntos Políticos ha establecido una amplia gama de cursos sobre mediación y prevención de conflictos dirigidos a personal de categoría superior, media e inferior o está colaborando en su celebración. Entre los participantes en el curso sobre mediación de alto nivel de las Naciones Unidas celebrado en octubre de 2014 cabe mencionar al mediador principal argelino en Malí y mi futuro enviado para el Yemen. También prestamos apoyo a un taller sobre solución de conflictos, negociación, mediación y elaboración de constituciones organizado por la SADC en marzo de 2015 para contribuir al fomento de la capacidad de las mediadoras de la región. El Departamento prestó junto con la UNOCA apoyo a África central en materia de mediación mediante la celebración de un curso impartido a funcionarios de la CEEAC y la participación en un taller organizado por la CEEAC con el objeto de revisar la estructura de mediación de la institución. Estamos deseosos de colaborar estrechamente con la Unión Africana a medida que avancen sus planes de crear su propio cuerpo de expertos en mediación internos.

IV. Desafíos principales y nuevas oportunidades

51. En muchos sentidos se ha ganado la batalla retórica en torno a la prevención de conflictos: es amplio y firme el consenso de los Estados Miembros con respecto a su lugar central, así como el reconocimiento del papel singular y complementario que corresponde a las Naciones Unidas en el apoyo a los agentes nacionales y en la asociación con organizaciones regionales y subregionales. Sin embargo, como afirma sin ambages el Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz, la comunidad internacional está fracasando en la prevención de los conflictos (véase A/70/95-S/2015/446, párr. 65). Nuestros compromisos retóricos no siempre se han plasmado en acciones tempranas y eficaces orientadas a la prevención de la violencia. Este fracaso coincide con un momento en que los conflictos son más complejos, están entrelazados y, de no abordarse con premura, encubren el florecimiento de fenómenos irresolubles como el extremismo violento. La prevención ha cobrado urgencia y los riesgos de la inacción han pasado a ser mayores. Como observa el Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz, invertir pronta y adecuadamente en este ámbito es un concepto fundamentado en una lógica irrefutable.

52. Además de mejorar nuestros instrumentos técnicos y simplificar nuestra burocracia, necesitamos, como mínimo, otros tres ingredientes, a menudo ausentes, si aspiramos a que nuestras intervenciones de prevención resulten más eficaces. El primero de ellos es el consentimiento de los Estados Miembros. Preocupa a los gobiernos y a los dirigentes que las intervenciones de las Naciones Unidas con fines de prevención vayan en menoscabo de su soberanía, internacionalicen un problema o legitimen a un adversario. Puede resultar muy difícil persuadirles de otra cosa, y las Naciones Unidas no pueden ni deben imponerse sobre las partes en un conflicto. La capacidad de acción de los agentes externos es limitada cuando no hay margen político para ello. No obstante estos recelos, importa reconocer que la acción preventiva temprana encaminada a rebajar las tensiones acumuladas protege la soberanía estatal, en lugar de menoscabarla, al esquivar la amenaza de violencia devastadora.

53. El segundo ingrediente que suele faltar es la unidad internacional, elemento crucial para dotar a la labor diplomática de las Naciones Unidas de la capacidad de influencia necesaria para inclinar la balanza a favor de la prevención o la resolución. La República Árabe Siria sigue ofreciendo un poderoso ejemplo de los resultados desastrosos de la desunión. La unidad política y la transmisión de mensajes comunes tienen la misma trascendencia en el plano regional. Los desacuerdos entre las organizaciones regionales y subregionales o en el contexto de una sola región pueden paralizar la eficacia de una intervención. Sencillamente, hay ocasiones en que las Naciones Unidas y las organizaciones regionales no pueden ponerse de acuerdo, ya sea con respecto a la división óptima del trabajo orientado a la prevención de un conflicto, ya en lo que se refiere al análisis o entendimiento comunes de un determinado contexto. Es importante reconocer que nuestra colaboración con organizaciones regionales y subregionales se basa en conversaciones que siguen en curso. Si bien estas asociaciones tienen una importancia capital, no siempre resultan fáciles.

54. El tercer ingrediente que falta es la disponibilidad de recursos. La paradoja central de la prevención sigue siendo que bastaría con una inversión relativamente exigua antes de un brote de violencia para no tener que aportar un volumen de

recursos muy superior cuando la prevención ha fracasado. Hemos visto que el llamamiento humanitario mundial de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios para 2015 asciende ya a 19.440 millones de dólares. Esta cifra, que probablemente aumentará en el transcurso del año, no tiene en cuenta otra serie de costos diversos, como los costos humanos en que incurren los propios países afectados y los costos de oportunidad económica.

55. Pienso en estas cifras cuando sostengo que dar prioridad a la prevención puede constituir una inversión inteligente. Pese a la urgencia que reviste la prevención, a menudo tenemos que recurrir a contribuciones voluntarias aportadas por generosos donantes para financiar la decisiva labor de las Naciones Unidas en este ámbito. Coincido con el Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz en que es inaceptable que las funciones básicas en apoyo de la prevención y la mediación carezcan de una financiación previsible. Ese es el motivo de que en mi informe sobre el futuro de las operaciones de paz de las Naciones Unidas haga un llamamiento en favor de un fortalecimiento significativo y una asignación de recursos más fiable con cargo al presupuesto ordinario para las capacidades fundamentales de prevención y mediación de la Secretaría. Al respecto próximamente presentaré nuevas propuestas a los órganos pertinentes.

56. El déficit de recursos destinados a la prevención adquiere mayor gravedad no solo por el mencionado deterioro del panorama de la paz y la seguridad, sino también por el mayor índice de resurgimiento de conflictos. En ese sentido también ha ido tomando cuerpo la necesidad de una intervención sostenida o de una “prolongación ininterrumpida del servicio” los días y semanas inmediatamente posteriores a un acuerdo, aunque también puede tratarse de años y decenios. Conseguir que las partes se centren en los objetivos fijados, ocuparse de los problemas a medida que surjan, asignar suficientes recursos a la ejecución efectiva, incluso en el ámbito de la construcción institucional, y traspasar meticulosamente las funciones a otros elementos del sistema son acciones que forman parte de una sola ecuación. La reconstrucción de las instituciones esenciales puede llevar, en el mejor de los casos, de 20 a 30 años, lo cual dificulta mucho las cosas cuando, inevitablemente, la atención internacional pasa a centrarse en la siguiente crisis. Por eso precisamente se creó la Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz: para contribuir al mantenimiento de la paz en países que salen de un conflicto violento mediante el apoyo internacional a actividades de consolidación de la paz asumidas e impulsadas por los propios países.

57. Parte de la dificultad de propugnar un aumento de la inversión en prevención reside en que la medición de las repercusiones y la demostración de los resultados resultan intrínsecamente difíciles. Estamos elaborando instrumentos de evaluación de las repercusiones y otro tipo de mecanismos para que nuestros argumentos resulten más convincentes.

V. Observaciones y conclusiones

58. En el presente informe he sostenido que el panorama de la paz y la seguridad se está deteriorando y que la prevención resulta cada vez más difícil y de carácter más urgente. La dimensión transnacional de las presiones, sumada al empuje de agentes no estatales, nos obliga a pensar y actuar al margen de compartimentos disciplinarios estancos y desentendernos de las fronteras para actuar a escala

regional. Además, el rápido auge del extremismo violento repercute en toda nuestra labor y nos obliga a estudiar las causas de este fenómeno y a dotar a la prevención de un grado aún mayor de dinamismo y proyección hacia el futuro. También es más lo que nos jugamos, y es nueva y patente la urgencia que reviste la necesidad de emprender una acción colectiva eficaz en materia de prevención de conflictos. Las Naciones Unidas ocupan un lugar singular en este ámbito.

59. He fortalecido y seguiré fortaleciendo los instrumentos de prevención de la Organización, pero no basta con ello. También me propongo seguir tratando de hacer un uso más multidisciplinario y fluido de estos instrumentos en el conjunto del sistema de las Naciones Unidas. Sin embargo, estos arreglos, que permanecen en el ámbito de lo técnico, no bastarán por sí solos para garantizar el paso de los compromisos fundados en principios a acciones internacionales de prevención que sean eficaces. En todos mis informes anteriores sobre prevención de conflictos he destacado el desfase entre discurso y práctica, y en la exposición informativa que presenté en agosto de 2014 durante el debate abierto del Consejo de Seguridad sobre prevención de conflictos indiqué con preocupación que ello había restado credibilidad al Consejo y al conjunto de la Organización.

60. Como órgano de las Naciones Unidas al que incumbe la responsabilidad primordial en materia de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, el propio Consejo de Seguridad cumple un papel esencial de prevención del deterioro de las crisis que se vienen formando. Cuando no basta con la intervención discreta hace falta la presión colectiva del Consejo a favor de la prevención, en particular para contener crisis que se deterioran con rapidez. De ese modo puede abrirse a la prevención un espacio político que de otro modo no existiría.

61. Los últimos años la Secretaría ha empleado diversos métodos para mejorar el diálogo y fomentar la unidad entre los miembros del Consejo en casos preocupantes. Hemos hecho un uso más asiduo del punto del orden del día “Otros asuntos” para exponer información sobre situaciones incipientes en el marco de consultas oficiosas. Estoy decidido a seguir estudiando nuevos formatos y maneras distintas para señalar a la atención del Consejo situaciones en vías de deterioro, por ejemplo organizando fuera de la sala del Consejo exposiciones oficiosas de información dedicadas a aspectos diversos de nuestra labor en curso. Hemos escuchado con atención las solicitudes del Consejo de exposiciones de información más interactivas y francas y hemos pedido a quienes se encargan de ellas que actúen en consecuencia. También he seguido organizando almuerzos mensuales oficiosos en el curso de los cuales pueden plantearse muchos temas que no forman parte de ningún orden del día oficial. Determinar cuándo hay que interponer buenos oficios con discreción y cuándo conviene recurrir a la fuerza del Consejo siempre será cuestión de criterio, así como de diálogo adecuado, regular y franco. Si queremos modificar nuestro actual historial en materia de prevención de conflictos debemos proceder de inmediato a mejorar el carácter y la calidad del diálogo entre la Secretaría y el Consejo, incluso, o especialmente, en situaciones políticamente delicadas.

62. En este contexto, exhorto a los miembros del Consejo y a todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas a que renueven su compromiso con el principio de prevención de conflictos. Para ello, antes que nada ha de renovarse el compromiso político con los principios de prevención encarnados en la Carta, pero también hace falta la voluntad de prestar apoyo a la Secretaría en la mejora de la calidad de sus interacciones con el Consejo, tanto oficiales como oficiosas, y

mantenernos unidos en la labor cuando ello sea necesario. En esta época de reflexión conviene que nos remontemos a los orígenes de las Naciones Unidas y los principios de la Carta y que redoblemos nuestra labor en pro de la prevención. Sencillamente, los riesgos de la inacción son excesivos.